

*Antecedentes históricos de la planificación en España**

INTRODUCCIÓN

El objetivo que persigue el presente trabajo consiste en exponer, de forma escueta, las diversas aproximaciones, experiencias e intentos «planificadores» que (ya en el campo teórico-literario, ya en el político-normativo) han tenido lugar en España con anterioridad a 1960. Y todo ello con prevalencia del método descriptivo sobre el analítico.

El límite del período a estudiar se cierra en 1960 ya que opino que es a partir de esa fecha cuando se desarrolla en toda su plenitud un proceso planificador real y global. Entiendo que la planificación del desarrollo de la economía española se explicita formalmente y adquiere sustantividad plena a partir de 1961 y no de 1964. Los Planes de Desarrollo que se articulan a partir de esta última fecha son tan sólo un instrumento, aunque ciertamente central, de una Política de Desarrollo anteriormente delineada y planificada. Los Planes constituirán un capítulo intermedio en la planificación y ordenación del modo de producción capitalista avanzado en la formación económico-social española.

El ámbito temporal de nuestro trabajo concluirá, pues, en 1960. A lo largo de aquel año se distribuyen una serie de experiencias parciales, esporádicas y discontinuas (en la intención y en el tiempo) que, sin embargo, implican, en algún caso, elementos y características propias de lo que hoy entendemos por programación económica, aun cuando no alcancen, en modo alguno, a configurar un proceso planificador en sentido pleno. Dichas experiencias adolecen de falta de coherencia y visión global, además de que son susceptibles de ser integradas en el terreno del «intervencionismo» con más justeza que en el de la planificación.

Sin embargo, estas aproximaciones e intentos los calificamos como «antecedentes» de la planificación del desarrollo en España por cuanto:

* El presente trabajo corresponde a un capítulo, parcialmente modificado, de la tesis doctoral del autor, «Orígenes y configuración de la Planificación en España».

a) Aun no pudiendo llamar «planes de desarrollo» a los análisis y recomendaciones que formulan diversos autores «sin embargo, lo que estos autores buscan y recomiendan, es verdaderamente el desarrollo económico de España»¹ y

b) Aun adoleciendo las experiencias más significativas de un carácter parcial (en términos sectoriales o espaciales) y careciendo de un contenido analítico propiamente dicho y de adecuada proyección temporal, sin embargo, «conviene resaltar cómo muchos de los aspectos que un tanto enfática y novedosamente se recogen hoy en los enunciados planificadores, aparecían ya perfilados en épocas pasadas, acogidos, incluso, de modo directo, en nuestro derecho positivo».²

La exposición de dichos antecedentes transcurrirá de forma meramente descriptiva y sinóptica, tratando tan sólo de ilustrar y destacar el hecho de que la planificación propiamente dicha no aparece en España sobre una apoyatura histórica vacía e inexperta, ya que si bien «no puede hablarse de una verdadera y larga experiencia de España en materia de programación económica, pues son pocos los años que han transcurrido desde que tomó forma en nuestro país la idea de una planificación del sistema económico en su perspectiva dinámica, sin embargo, la historia..., nos revela que la idea de la programación global y sectorial estuvo en la mente y en la obra de los españoles de los tiempos de Fernando VI y Carlos III».³ Se hace necesario señalar igualmente que no se perseguirá en ningún caso ofrecer un análisis exhaustivo del tema, sino que tan sólo se pergeñarán los «momentos» que, a mi juicio, resaltan como más relevantes en el ámbito de los citados antecedentes.

La sistematización expositiva que se ofrece viene fundamentada, por una parte, en un criterio temporal y, por otra, en un criterio formal. En consecuencia distinguiré entre antecedentes remotos (anteriores a 1900) y próximos (de 1900 a 1960). Y en base a esta periodificación, un tanto primaria, se hará distinción, a su vez, entre los que pueden considerarse como antecedentes en el campo de la literatura económica y los que detectamos en el de la normativa económica.

I. ANTECEDENTES REMOTOS EN LA LITERATURA ECONÓMICA ESPAÑOLA

Si efectuamos una incursión a través de la historiografía económica que sobre el período y tema de referencia se ha vertido, bien sea en torno a la de

1. Demetrio IPARRAGUIRRE, «Los antiguos economistas españoles y el desarrollo económico de España», en *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 58, enero-abril 1963, pp. 99-118.

2. Sebastián MARTÍN RETORTILLO, «Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX» en *Revista de Administración Pública*, núm. 49, enero-abril 1966, pp. 39-48.

3. Andrés FERNÁNDEZ DÍAZ, *Introducción a la teoría de la planificación*, Centro de Estudios Universitarios, Euroamérica, Madrid, 1969, p. 129.

carácter monográfico⁴ o en torno a la de enfoques generales,⁵ de inmediato podremos advertir la inexistencia, excepto en Larraz⁶ e Iparraguirre,⁷ de estudios dirigidos hacia el análisis de los «aspectos planificadores» que se puedan encontrar en los memoriales, discursos, informes y proyectos de los autores españoles anteriores al siglo xx, predominando de forma neta los que se centran en las características mercantilistas o fisiócratas de los mismos. Apuntada, pues, esta gran limitación e insistiendo en la intención esquemática de esta investigación, he seleccionado como los únicos relevantes, y aún a riesgo de cierto simplismo, un autor del siglo xvii, Álvarez Ossorio, y otro del xviii, Bernardo Ward, como los más representativos de cara a nuestro propósito. Incluyo igualmente, pero ya en un plano más secundario y aproximativo, una referencia a la tríada Olavide, Jovellanos, Cabarrús, por cuanto en sus intentos de reforma agraria pudieran encontrarse diversos elementos, tenues sin duda, pero con entidad suficiente como para dilucidar en ellos ciertos propósitos planificadores.

1. Miguel Álvarez Ossorio: 1668

Entre los siete memoriales que Miguel Álvarez Ossorio y Redín dirige a Carlos II se encuentran dos⁸ especialmente relevantes a mi entender. Ambos

4. Entre los más relevantes de este tipo, y sin ánimo de agotar bibliografía al respecto, se pueden apuntar los ya clásicos de Jean SERRAILH, *L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIII^e siècle*, Im. Nationale, París, 1954 (en versión castellana: *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, F.C.E., México, 1957), y de José LARRAZ, *La época del mercantilismo en Castilla (1500-1700)*, Ediciones Atlas, Madrid, 1943. En un tono menor merece resaltarse Ramón CARANDE, *Siete estudios de Historia de España*, de la colección Ariel Quincenal, núm. 27, Ariel, Barcelona, 1969; Gonzalo ANES, *Economía e ilustración en la España del siglo XVIII*, de la colección Ariel Quincenal, núm. 19, Ariel, Barcelona, 1969; y sobre todo Marcelo BITAR, *Economistas españoles del siglo XVIII*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1968.

5. Baste citar, entre ellos, los de Manuel COLMEIRO, *Historia de la economía política en España* (1865), reeditada por Ediciones Taurus, Madrid, 1965, y su *Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII* (1880), reeditada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1954; Fernando DÍAZ PLAJA, *La Historia de España en sus documentos. El Siglo XVIII. El Siglo XIX*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, e incluso los capítulos iv, v y ix de la obra de Lucas BELTRÁN, *Historia de las doctrinas económicas*, Teide, Barcelona, 1961.

6. Cf. LARRAZ, *op. cit.* En esta obra se nos ofrece una clasificación de los diversos autores de los siglos xvi, xvii y xviii, elaborada teniendo en cuenta el carácter de las modificaciones que en el ordenamiento vigente propugnan o «planifican» y no parece arriesgado señalar que, aún de forma parcial, indirecta e implícita, analiza ciertos «aspectos planificadores» en los escritos de que se ocupa.

7. Cf. IPARRAGUIRRE, *art. cit.* Podemos afirmar con justeza que es este estudio el único que hasta el presente y de forma sistemática y explícita se ha propuesto escudriñar y revelar posibles antecedentes de la planificación española en la literatura económica española de los siglos xvii y xviii.

8. Cf. MIGUEL ÁLVAREZ OSSORIO Y REDÍN, «Extensión política y económica y la mejor piedra de toque y crisol de verdades, para descubrir los tesoros que necesita esta católica monarquía» (1686) y «Discurso universal de las causas que ofenden a esta Monarquía y remedios eficaces para todos» (1686). Ambos memoriales van dirigidos a Carlos II y los reproduce CAMPOMANES en el tomo I del *Apéndice a la educación popular de los artesanos y su fomento*, Imprenta de Antonio

se desarrollan a través de una disposición metodológica con múltiples paralelismos a la de un «plan de desarrollo», en el sentido propio de la expresión. Así observamos cómo, en primer lugar, delimita y analiza los *problemas* con que, en la segunda mitad del siglo XVII, se enfrenta la economía española, a continuación define los *objetivos* que deben alcanzarse para la superación de los mismos (llegando incluso a cuantificarlos en forma de «metas», a través de cálculos minuciosos aunque ingenuos) y finalmente establece una serie de *medidas-instrumentos* que posibilitarían, a su entender, la consecución de las metas propuestas, pasando incluso a abordar el problema de *financiación* que su proyecto implica. Es este proceso metodológico, junto con su carácter global, lo que nos mueve a opinar que en la obra de Álvarez Ossorio encontramos el primer antecedente teórico-literario de la planificación del desarrollo en España.

2. Bernardo Ward: 1762

Es el «Proyecto económico» de Bernardo Ward⁹ la obra que, de forma casi unánime, ha merecido ser calificada como de «primer plan de desarrollo español» por los distintos estudiosos que se han definido sobre el tema, siendo a este respecto los más concluyentes y rotundos Perpiñá Grau,¹⁰ Iparraguirre¹¹ y Fernández Díaz.¹²

Del análisis de la primera parte de su escrito, la dedicada a España, se derivan la serie de consideraciones y conclusiones que a continuación reseñamos en forma de síntesis. Ward elabora la siguiente, primitiva pero coherente, *estrategia de desarrollo global*¹³ para la economía española: *El fin último* del desarrollo consistirá en conseguir la felicidad pública en base al aumento de la riqueza del país y esto a través, principalmente, de un *objetivo fundamental*: desplegar toda la capacidad del comercio y extender al máximo las exportacio-

Sancha, Madrid, 1775. Son especialmente ilustrativas las primeras veinte páginas del primer memorial.

9. Bernardo WARD, *Proyecto económico en que se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su plantificación, escrito en el año 1762 por D...*, obra póstuma por Joaquín Ibarra, impresor de Cámara de S.M., segunda impresión, Madrid, 1779.

10. Cf. Román PERPIÑÁ GRAU, «Madrid, Dedicada por Gracia y Razón (De economía en el siglo XIX)», conferencia pronunciada el 14-XII-1962 en la Cámara Oficial de la Industria de Madrid y reproducida en *De Economía Hispana, Infraestructura, Historia*, colección Laureano Figuerola, Ariel, Barcelona, 1972, pp. 322-348. PERPIÑÁ llega a afirmar, de forma categórica, que WARD es el «autor del primer plan de desarrollo español (él lo llama "plantificación")», p. 339 y, algo más adelante, que WARD «planea», nota 26, p. 340.

11. Cf. Demetrio IPARRAGUIRRE, *art. cit.* En la p. 114 afirma que el escrito de WARD «constituye sin duda lo más parecido que han producido nuestros escritores antiguos a un plan o informe sobre el desarrollo económico de España» y en la p. 117 insiste que «en WARD, se esboza ya un verdadero plan de conjunto, que tiene en cuenta la interdependencia de los fenómenos económicos para conseguir un desarrollo armónico».

12. Cf. Andrés FERNÁNDEZ DÍAZ, *op. cit.*, p. 129, e igualmente cf. su artículo «Programación económica global en España e Italia» en *De Economía*, núms. 82-83, julio-diciembre 1964, página 444.

13. Cf. Bernardo WARD, *op. cit.*, pp. I-XVII del Discurso preliminar.

nes a las colonias americanas. Es necesario, señala Ward, «arreglar aquel comercio..., extenderlo mucho más... Establecer nuevos ramos».¹⁴ Pero, ¿cómo conseguir la materialización de este objetivo? A través del siguiente entramado de *objetivos secundarios* y *medidas instrumentales*: Es preciso 1) reorganizar el sistema impositivo vigente¹⁵ que, en orden a la promoción del comercio, posibilite la liberalización del mismo removiendo obstáculos y controles y 2) impulsar el desarrollo combinado de las fuentes que alimentan el comercio: la industria y la agricultura. A estos efectos preconiza una serie de medidas,¹⁶ entre las que sobresalen: la explotación de recursos ociosos, la introducción de modernas técnicas de explotación y lo que hoy denominaríamos «capacitación agraria». Finalmente, es de destacar que Ward cierra el núcleo central de sus propuestas recomendando un organismo central de dirección, control y supervisión para la puesta en práctica del proyecto, cuando escribe que «uno de los medios más eficaces para adelantar las fábricas y artes y por consiguiente el comercio de España, sería disponer que estos asuntos y el comercio de Indias estuviese bajo una misma dirección».¹⁷

Después de esta síntesis creo que podemos arriesgarnos a inferir las siguientes conclusiones: 1) El proyecto de Ward reúne características suficientes para poder ser considerado como aproximación real (la primera en su género) a un plan de desarrollo global de la economía española. 2) La estrategia de desarrollo que se propugna podría ser calificada de «desarrollo equilibrado», por cuanto establece como necesaria la interdependencia entre los distintos sectores de la economía y el crecimiento armónico de los mismos y explicita una interconexión sectorial precisa. 3) Finalmente cabe deducir de la exposición, que Ward sitúa como bases preliminares y puntos de partida del proceso de desarrollo la liberalización (relativa) del comercio y un adecuado desarrollo de las fuerzas productivas a través de la asimilación de las técnicas y métodos de producción en aquel entonces utilizados en Europa. No olvidemos al respecto que, antes de elaborar su proyecto, Ward fue comisionado por Fernando VI para viajar por Europa durante cuatro años (1750-1754) y observar sobre el terreno la experiencia europea en torno a la promoción del desarrollo. He aquí, pues, un nuevo paralelismo entre Ward y los planificadores españoles de los años 1960: en ambas andaduras se sitúa a Europa como punto de referencia.

3. Olavide (1766), Jovellanos (1795) y Cabarrús (1795)

Se encuentran en parte de la obra de Pablo Olavide, Gaspar Melchor de Jovellanos y Francisco de Cabarrús,¹⁸ los más claros exponentes de la co-

14. *Ibidem*, p. xv del Discurso preliminar.

15. *Ibidem*, pp. 34 ss.

16. *Ibidem*, pp. 70 ss.

17. *Ibidem*, p. 150.

18. La parte de la obra a que aquí nos referimos es la que a continuación se cita: Pablo

riente reformadora que, en un marco fisiocrático, aflora entre los ilustrados españoles de la segunda mitad del siglo XVIII. Sería quizás inadecuado considerar su obra como un antecedente, en sentido estricto, de la planificación del desarrollo en España, pero igualmente constituirá una injusticia historiográfica olvidar que en ella se ofrece un auténtico *programa de reformas*. Programa parcial, es cierto, ya que sólo se dirige hacia la reestructuración del *sector agrario*, pero que establece unos nítidos objetivos y un complejo elenco de medidas de carácter socio-político económico y que directamente, al considerar la agricultura como el eje central de la vida económica del país, contemplan el desarrollo global de España. Quede, pues, esta breve referencia como reconocimiento al carácter de precursores que, al menos en el campo de la reforma agraria, estos autores merecen y sobre todo Jovellanos de quien llega a afirmar Fernández Díaz que «dio el primer paso de programación sectorial en el campo de la agricultura. Su Ley Agraria —continúa— fue un importante intento de «planificación» en este sector»¹⁹ y a quien Sebastián M. Retortillo atribuye el uso del término Plan como sinónimo de proyecto y con una clara connotación intencional.²⁰

II. ANTECEDENTES REMOTOS EN LA NORMATIVA ECONÓMICA: LA LEGISLACIÓN DE FOMENTO DEL SIGLO XIX

Si hemos podido constatar que los antecedentes en el campo de la literatura económica se remontan al siglo XVIII y se despliegan explícita e intensamente en la segunda mitad del siglo XVIII, no es hasta un centenar de años más tarde, segunda mitad del XIX, cuando llegamos a detectar las primeras manifestaciones en el campo de nuestro derecho positivo. Manifestaciones que tienen su más nítida expresión en la denominada *Legislación de Fomento* a través de la sistemática utilización del término «Plan» y que desenvuelven paulatinamente un concepto y una significación con connotaciones muy similares a las que hoy encierra la expresión. Y para verificar tal aserto baste aquí resaltar

Antonio José de OLAVIDE y JAUREGUI, «Informe al Consejo sobre la Ley Agraria» (1766), reeditado por Ramón CARANDE en el *Boletín de la Real Academia de la Historia*, núm. 139, octubre-diciembre 1956. Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de la Ley Agraria, extendido por su individuo de número G. M. de Jovellanos a nombre de la Junta encargada de su formación y con arreglo a sus opiniones* (1795), reeditado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955; Francisco de CABARRÚS, *Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública, dirigidos al señor G. M. de Jovellanos y precedidos de otra al Príncipe de la Paz*, en la Imprenta de la Viuda de Agustín Roca, Barcelona, 1795. El criterio restrictivo que nos guía en la confección de este trabajo hace que no nos reframemos a la obra de autores que como Floridablanca, Campomanes o Aranda podría tal vez reivindicárseles un puesto entre los elegidos. Con el mismo criterio tampoco nos referimos a la obra colonizadora que realizó y programó Olavide en Sierra Morena y que alguien ha venido en calificar como de primer intento de desarrollo regional en España.

19. Andrés FERNÁNDEZ DÍAZ, *art. cit.*, p. 444.

20. Cf. Sebastián MARTÍN RETORTILLO, *art. cit.*, p. 41.

el triple sentido que, en opinión de Sebastián Martín Retortillo²¹ asume la técnica planificadora desarrollada en la implementación de los distintos planes hidrográficos, forestales, etc., que instrumentan y regulan aquella Legislación de Fomento:

a) *Significación «catastral»*: Se nos revela cuando un Plan trata de ofrecer el conocimiento de los recursos existentes, utilizados u ociosos, en orden a una más útil disposición posterior de los mismos. «La técnica planificadora se asume, en tal sentido, como fórmula de representación de unas situaciones de hecho, con el fin de que, precisamente y en base a estos datos, pueda luego la Administración orientar su comportamiento posterior... En estos casos, la formación del Plan se establece como auténtico y verdadero presupuesto exigido con carácter previo.»²² La legislación en materia de aguas es la más significativa al respecto (por ejemplo la Ley de Aguas de 1866).

b) *Significación «formal»*: Se nos revela cuando el Plan trata de regular, ordenar y conjuntar las futuras actuaciones que se prevén. El sentido del Plan es el de «ordenación de conductas futuras que se imponen y que se establecen con carácter obligatorio, tanto para las Administraciones públicas como para los administrados».²³ Se destacan, en la utilización del término Plan en esta dirección, la legislación en materia de enseñanza (por ejemplo, el Decreto-Ley de 29 de julio de 1874) y la forestal (por ejemplo, el Reglamento de 17 de mayo de 1865).

c) *Significación real*: Se nos revela cuando «el Plan constituye el núcleo vertebral de la regulación que en tal sentido se establece».²⁴ El concepto de Plan adquiere dimensiones propias del derecho positivo actual. Ello es tan relevante en la Legislación general de Obras públicas (por ejemplo, en la Ley de Bases de 29 de diciembre de 1876; Ley de 13 de abril de 1877 y Reglamento de la misma) que opinamos merece un párrafo aparte.

Si sometemos a análisis la técnica planificadora de las Leyes de Obras Públicas arriba mencionadas observaremos que: 1) dicha técnica adquiere un carácter central, predominante, en aquellas disposiciones; 2) en las mismas se establece y regula el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y control de los diversos Planes; 3) en la fase de elaboración se comparan diversas alternativas de elección, actuación que nos recuerda el método que hoy se conoce como de «evaluación de proyectos»; 4) la Administración viene obligada a adecuar su conducta futura al Plan aprobado, apareciendo aquí un precedente

21. Cf. *Ibidem*, pp. 42-48. En la exposición del triple significado que asumen los diversos Planes de la Legislación de Fomento del XIX siglo la segunda parte del mencionado artículo de RETORTILLO, recogiendo incluso sus mismos ejemplos. Sin embargo, me desví, y después justifico, cuando atribuyo a los planes de la Legislación general de Obras Públicas una «significación real» en lugar del «significado más intenso y complejo» que el mencionado autor les otorga.

22. *Ibidem*, p. 43.

23. *Ibidem*, p. 44. Creo que en este sentido puede entenderse la Ley de Ensanche de 1864 por la que se declara que los municipios están obligados a formular planes de ensanche sujetos a la aprobación del Ministerio de la Gobernación.

24. *Ibidem*, p. 45.

del «carácter vinculante» que hoy se atribuye a nuestra Planificación indicativa. Hecho este análisis, queda justificada la *significación real* (por sus fases, técnica de elaboración y carácter) que otorgábamos a estos planes, a los que Retortillo, sin duda con un criterio más cauto, tan sólo les atribuye un «significado más intenso y complejo». Y en efecto, es a partir de esta significación más intensa y real del concepto de Plan, asumida en la legislación general de Obras Públicas, cuando podemos hablar con propiedad de *verdaderos antecedentes* planificadores en la Legislación de Fomento del siglo XIX. Hasta tal punto que, aludiendo a una zona de dicha legislación general de Obras Públicas (la que se refiere a la «planificación» de la red radial de ferrocarriles que se promueve de 1850 a finales de siglo con el objeto de provocar un «general impulso económico» en el país) llega a afirmar Perpiñá Grau que «el segundo «plan» de desarrollo económico de España fue la época financiera y liberal ferroviaria».²⁵ Creo, sin embargo, más correcto generalizar tal aserto y considerar, en su conjunto, la Legislación general de Obras Públicas de la segunda mitad del siglo XIX como la primera aproximación *real* en nuestro derecho positivo, como lo fuera la de Ward en su género, a un verdadero plan de desarrollo sectorial.

III. ANTECEDENTES PRÓXIMOS EN LA LITERATURA ECONÓMICA ESPAÑOLA

Siguiendo el criterio de desarrollar una exposición esquemática y sin ánimos de exhaustividad descriptiva y analítica pasaré a reseñar, por orden cronológico, la literatura sobre la planificación de la economía española que, durante el período que nos ocupa, juzgo más relevante.

1. Pascual Carrión (1931-1932)

Ha de transcurrir casi siglo y medio desde la aparición de la obra de los reformadores agrarios, arriba reseñados, para que en España vuelva a replantearse, de forma verdaderamente significativa, la necesidad de reestructurar la agricultura española a partir de la magna obra de Pascual Carrión. Aunque en varios de sus escritos podemos encontrar elementos que pudieran interesar nuestra atención no vamos a referirnos más que a aquellos en que se manifiesta de forma explícita y fundamental una intencionalidad planificadora: «Los latifundios en España»²⁶ y especialmente «La reforma agraria. Problemas fun-

25. Cf. Román PERPIÑÁ GRAU, *op. cit.*, p. 340. El autor considera que el primer «plan» fue el propuesto por Bernardo WARD, ya analizado.

26. Pascual CARRIÓN, *Los latifundios en España. Su importancia. Origen. Consecuencias y solución*, Gráficas Reunidas, Madrid, 1932. En 1972 fue reproducida en facsímil por Ariel, Barcelona. En nuestras citas nos remitiremos a esta reedición.

damentales»²⁷ (que hoy en su reedición ya titula el mismo Carrión «*Un programa para la reforma agraria de la Segunda República*», título más ajustado y apropiado, y en el que me he permitido subrayar la palabra «programa» por lo que de sugerente tiene).

Pasemos ahora a desentrañar el método de Carrión. El autor no estructura de forma ordenada un plan, aunque en su obra se encuentren dispersas las directrices y líneas fundamentales del mismo. En los referidos escritos realiza una amplia *exposición de los problemas* de la agricultura española, poniendo el acento en el de los latifundios²⁸ y concluyendo en la necesidad de llevar a cabo un *amplio plan de reformas* que tendrá por *epicentro la reforma agraria*, la cual, «bien realizada, permitirá afianzar la República, elevar el nivel económico y cultural de los campesinos y realizar lentamente la transformación honda de la propiedad, de la producción y de todo el régimen económico-social, tendiendo hacia la fraternidad universal».²⁹ A este amplio plan, que abarca no sólo la reforma agraria, se refiere cuando señala «que aun los problemas que parecen más difíciles pueden ser resueltos sin grandes convulsiones, estudiándolos detenidamente y trazando un *plan evolutivo*. Esta finalidad tratamos de conseguir con este libro, por lo que a la *reforma agraria* se refiere, y creemos que puede hacerse *lo mismo para la reforma tributaria y la arancelaria...*».³⁰ Y, unas páginas más adelante, acentúa aún más el *carácter global* y coordinado del plan que preconiza junto a un *modelo de desarrollo armónico con base en la agricultura*, propuesto al afirmar que «una de las tareas fundamentales de la naciente República española ha de ser *coordinar* las diferentes ramas de la producción nacional, procurando que su desarrollo sea *armónico*. Para lograr este objetivo es preciso fijarse en que *la base* de toda la producción, especialmente en nuestro país, se halla en la agricultura... Pero no sólo haciendo producir más a la tierra puede contribuir al aumento de la riqueza el nuevo régimen, sino también consiguiendo que se transformen y se vendan debidamente estos productos, es decir, impulsando las industrias y el comercio... La labor fundamental del nuevo régimen tiene que ser *coordinar*

27. *Idem*, *La reforma agraria de la Segunda República y la situación actual de la agricultura española*, Ariel, Barcelona, 1973. La primera parte de esta obra (pp. 29-110), bajo el título «Un programa para la reforma agraria de la Segunda República. Problemas fundamentales en 1931», corresponde a la segunda edición del libro *La reforma agraria. Problemas fundamentales*, publicado en Madrid, junio 1931, núm. 14 de *Estudios políticos, sociales y económicos*. Nuestra atención se centra precisamente en esta obra, si bien cuando nos refiramos a ella remitiremos al lector a la edición de Ariel.

28. Vid. *Idem*, *Los latifundios en España*, pp. 39-276, donde describe el estado de la propiedad de la tierra en España y pp. 278-372, donde presenta como problema la situación descrita y sus consecuencias. En *La reforma agraria de la Segunda República y la situación actual de la agricultura española*, CARRIÓN analiza de forma más global los problemas de la agricultura española, centrando su estudio no sólo en el de los latifundios, pp. 37-45, sino también en el del «acceso a la tierra», el crédito y seguro agrícola, la enseñanza agrícola, el cooperativismo y el régimen tributario, pp. 46-98.

29. *Idem*, *op. cit.*, en nota 27, p. 35.

30. *Ibidem*, p. 34. El subrayado es mío.

los esfuerzos de los agricultores, industriales, comerciantes y banqueros...».³¹ Partiendo de estas líneas directrices, Carrión elabora un programa de reformas, donde, una vez definidos los objetivos del mismo, se determinan una serie de medidas que ordena jerárquicamente en «fundamentales» (referidas al acceso a la tierra) e «indirectas» (referidas al sistema tributario, presupuesto nacional, industria, etc.), pasando finalmente a ocuparse de la financiación del proyecto, proceso de ejecución y composición y carácter de los órganos de gestión.³²

Podemos concluir, creo que con justeza, que en la obra de Carrión no sólo se delinea ya nítidamente un plan con intenciones de globalidad, sino que también se explicita la opción, para España, de un modelo de desarrollo armónico con base en el sector agrícola, una estrategia de desarrollo.

2. *Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción, 1939*

En nuestra literatura económica es paradójicamente en 1939 cuando aparece la primera obra que, de forma explícita, pretende ofrecer las líneas generales de un plan global para el desarrollo de España. Es el trabajo colectivo que lleva por título *Ideas generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción*.³³ Y que inexplicablemente parece haber sido olvidado por los estudiosos del período. Si bien la exposición viene adobada con un lenguaje estentóreo y pintoresco (abundante en expresiones como «genio de la raza», «jerarquía», «Santa Causa», etc.) y fundamentada en unas coordenadas ideológicas nacional-imperialistas («Tenemos la ambición del Imperio, sin fijar límites a este concepto»,³⁴ se indica), integrista y, nos atreveríamos a añadir, «misionera» («España tiene una misión trascendente que cumplir»,³⁵ se especifica), se ofrecen elementos con entidad suficiente como para no relegar al olvido la obra que comentamos.

El carácter *integral-global* del Plan que se propone queda claro cuando, después de desarrollar los principios y pautas que deben informarlo, se concretan planes parciales para *todos* los sectores de la economía nacional, habiéndose antes especificado que a nivel espacial «*todos* los componentes del cuerpo nacional: regiones, comarcas, ciudades, han de responder a programas definidos por el Estado».³⁶ Se llega incluso a indicar que «es fundamental advertir que ningún Plan nacional tendrá verdadero sentido si no se consideran simultánea y armónicamente los temas [planes] enumerados y se integran

31. *Ibidem*, pp. 99 s. El subrayado es mío.

32. Cf. *Ibidem*, pp. 99-106 y muy especialmente en el capítulo XIV de *Los latifundios en España*, pp. 373-420.

33. SERVICIOS TÉCNICOS DE F.E.T. Y DE LAS J.O.N.S. SECCIÓN DE ARQUITECTURA, *Ideas generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción*, S. Aguirre, impresor, Madrid, 1939.

34. *Ibidem*, p. 11.

35. *Ibidem*, p. 12.

36. *Ibidem*, p. 8.

en un conjunto orientado al programa nacional». ³⁷ Merece destacarse igualmente el estricto *carácter vinculante* que se pretende tenga el Plan, con el ánimo de que ello constituya «la sentencia de muerte del liberalismo y la base forzosa de cimentación de la nueva estructura del Estado». ³⁸

Los fines primarios se definen a un nivel un tanto impreciso y se concretan en la «ordenación material de España» y en «dotar a la Patria española de una organización corpórea de perfecto funcionamiento, viva y bella», ³⁹ sin hacer hincapié alguno en un enunciado del título: la reconstrucción. A continuación esbozan dos planes «complementarios y condicionados entre sí» que servirán para la consecución de aquellos objetivos y que responderán a su concepción unitaria y orgánica de las actividades nacionales:

1) El «Plan de explotación industrial» o «Plan de producción de valores». Se establece como objetivo fundamental sacar «a la vida nacional todo su rendimiento». Se estructuran dentro del mismo una serie de planes parciales: *a)* de tipo natural (sector primario), *b)* de tipo industrial (sector secundario y terciario) y *c)* de tipo político. Para su implementación se recomienda una redistribución territorial con nuevas regiones, comarcas y zonas y una nueva configuración de los sindicatos. ⁴⁰

2) El «Plan de Mejoramiento de la Vida». Se pretende con él conseguir «condiciones dignas de vida» y se subdivide en planes que consideran: *a)* el aspecto individual, *b)* el familiar y *c)* el social. ⁴¹

Por último se ocupan de enumerar los *organismos* que han de «preparar, proyectar y ejecutar» el Plan y delimitar las funciones que les corresponden, llegando en este apartado a un grado sorprendente de concreción. Se propone una estructura organizativa fuertemente jerarquizada y paralela a la militar, dentro de un curioso entramado de Asamblea Nacional del Plan - Asambleas Regionales - Asambleas Comarcales. ⁴²

Como conclusión más destacable es preciso resaltar, en esta obra, su significación *globalizadora* junto al carácter *vinculante* (en términos más precisos lo calificaríamos de compulsivo) con que se quiere dotar al Plan propuesto, elementos que, más que caracterizar al mismo como precedente de la planificación actual española, le confieren un carácter singular y único.

3. Manuel de Torres Martínez, 1953

La importancia que otorgamos al opúsculo de Manuel de Torres, titulado *La coordinación de la Política Económica en España*, ⁴³ deviene sobre todo

37. *Ibidem*, p. 18.

38. *Ibidem*, p. 8.

39. *Ibidem*, pp. 7-15.

40. *Ibidem*, pp. 17-23.

41. *Ibidem*, pp. 25-33.

42. *Ibidem*, pp. 77-81.

43. Manuel de TORRES, *La coordinación de la Política Económica en España*, discurso de apertura del año académico 1953-1954 del Instituto Social León XIII, pronunciado el 5 de octubre de 1953, Gráficas Ibérica, Madrid, 1953.

del aldabonazo que supone para quienes aún en 1953 cantaban, con beatería propia de enclaustrados, las excelencias de la autarquía y procede, a su vez, de la clarificación que aporta a aquellos más avisados que, sin horizonte definido, pugnaban por sacar a flote la economía española.⁴⁴ ¿Cómo salir del marasmo? Manuel de Torres da una pauta: a través de la planificación y dirección de la producción y la distribución. ¿Cómo lo justifica? Describe en primer lugar los problemas de la economía española que centra en torno al de la ineficacia y encuentra las causas de ésta en la inadecuación fines-medios y en la inconsistencia entre aquéllos, estableciendo la necesidad de una coordinación entre los objetivos de política económica y las medidas instrumentales. Pero en España no existe organismo coordinador apto para asumir esa función a largo plazo. «La ausencia de un organismo unificador, coordinador y de planificación a largo plazo, unida a la extraordinaria segmentación de los órganos ejecutivos, tiene que conducir necesariamente a la adopción de medidas de efectos asimétricos, que llevan a la neutralización de la acción de unas ramas de la política económica por las otras... De donde lo que la necesidad imperiosamente demanda es la creación de un organismo central de planificación y coordinación, al cual estén subordinados no sólo los planes económicos a largo plazo, sino también las resoluciones a corto plazo.»⁴⁵ Pasa después el autor a demostrar la «unidad sustancial» de la Política Económica, de la que proviene aquella necesidad de coordinar y termina su exposición con la enumeración de los problemas sobre los que ha de actuar la coordinación económica junto a una serie de orientaciones y recomendaciones en torno a las directrices que deberían guiar las andaduras de la Política Económica española.

Para cerrar este epígrafe quiero hacer constar que he traído a estas páginas la obra de Manuel de Torres no sólo por la claridad con que plantea la necesidad de la planificación de la economía española sino, sobre todo, por la incidencia real que la fuerza de su magisterio prestó a su admonición, como a continuación veremos.

4. *Instituto de Cultura Hispánica, 1956*

Diluidos ya los prejuicios en torno a la conveniencia de planificar el desarrollo económico de España y aceptando explícitamente la «necesidad de una política coordinada», evidenciada ya por Manuel de Torres, el Instituto de Cultura Hispánica se decide a abordar la elaboración de un «plan de desarrollo económico para España»⁴⁶ que pueda servir de «pauta»

44. Al respecto es ilustrativa la consideración de «ideas peligrosísimas» con que, según Juan VELARDE en *Sobre la decadencia económica de España*, Tecnos, Madrid, 1967, p. 518, se calificaban las ideas allí vertidas por Manuel de TORRES.

45. Cf. Manuel de TORRES, *op. cit.*, pp. 19 s.

46. INSTITUTO DE CULTURA HISPÁNICA, *Estudios hispánicos de desarrollo económico, España*, Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1956. Se elaboran diversos fascículos monográficos, de los cuales tan sólo nos interesa el primero, «Exposición preliminar», por su carácter global

en próximas singladuras y que constituye el *precedente inmediato más acabado y próximo* a la experiencia planificadora de los años sesenta en España. Pasemos ahora a fijarnos en los elementos más notables del mismo.

Se inicia la exposición justificando la tarea emprendida: es necesario intensificar los intercambios «inter-iberoamericanos» mediante una «Unión Iberoamericana de Pagos» que haga posible la *integración* de los países iberoamericanos. Pero para lograr esto de una manera efectiva es preciso estimular y acelerar en grado suficiente el desarrollo económico de los países miembros, entre ellos España, «aumentando en gran manera su capacidad de producción, no sólo para hacer frente al normal crecimiento interno, sino también para lograr un volumen de exportaciones muy superior al hasta ahora alcanzado. Y tales *metas* no podrán ser nunca logradas sin... una *planificación y armonioso* crecimiento de los distintos sectores de la producción... Este satisfactorio grado de crecimiento no podrá mantenerse *durante largo tiempo* si no está encajado dentro de un *plan orgánico*». ⁴⁷ Aparece y se justifica, pues, como procedente «la necesidad de adoptar *técnicas de programación* que, encauzando y coordinando el esfuerzo nacional, aceleren el incremento de la producción *para elevar el nivel de vida y el grado de bienestar de la población*». ⁴⁸ Patente entonces esta necesidad de planificar y definidas las características fundamentales del modelo a desarrollar, el Instituto da el primer paso y carga sobre sus espaldas con la responsabilidad de elaborar las líneas directrices de un Plan de Desarrollo *a largo plazo*, desglosado en tres planes quinquenales.

El trabajo parte de una Introducción y de un análisis de diversas *experiencias extranjeras* en este campo (Plan Monnet en Francia, Plan de la C.E.P.A.L. para Colombia y Plan Vanoni en Italia) a fin de «utilizar en lo posible —se especifica— la experiencia ajena». ⁴⁹ A continuación se pasa a examinar la situación y perspectivas de desarrollo de la economía española (estructura económica, perspectivas de incremento de la Producción Nacional, la expansión demográfica y estimación de la relación capital-producto), se delimita el área de crecimiento probable y *deseable* del Producto Nacional y basándose en todo lo anterior se estima un coeficiente ideal-provisional capital-producto, partiendo del cual se evalúa la inversión total necesaria que, comparada con la capacidad existente, permita cifrar los incrementos en la

e introductorio y por contener las líneas directrices y sintéticas de un posible plan de desarrollo. Las citas que ofrecemos en el texto remiten, pues, a este primer fascículo. Merece la pena observar que entre los miembros del Consejo directivo responsable de la obra aparecen varios de los que más tarde van a jugar un papel importante (dentro de la Comisaría del Plan de Desarrollo, de las Ponencias o de las Comisiones) en la elaboración de los planes que se implementen a partir de 1964, por ejemplo Javier Irastorza, Prados Arrarte, Arturo Camilleri, Tomás Galán, etc.

47. Cf. *Ibidem*, pp. 17 s. El subrayado es mío y pretendo remarcar los elementos fundamentales del tipo de planificación que se delinean.

48. *Ibidem*, p. 23. El subrayado es mío.

49. *Ibidem*, pp. 43-84.

tasa de inversión aptos para cohexionar el cuadro macroeconómico delimitado. La intensificación progresiva de las inversiones que permita alcanzar el coeficiente previsto se logrará a través: *a*) de la aportación extranjera, que se califica de «indispensable» y *b*) de una readaptación en la distribución del producto nacional entre consumo e inversiones.⁵⁰ El estudio concluye con un análisis de la distribución (temporal-espacial-sectorial) de las inversiones y con la presentación de las «tendencias actuales del desarrollo en España».

Resumiendo las características fundamentales del trabajo que nos ocupa podemos afirmar que en él se presenta un verdadero plan de desarrollo *a largo plazo*, en cuya elaboración se utilizan, con carácter pionero en España, métodos y técnicas de programación (si bien rudimentarias y con un alto grado de agregación) y que se basamenta todo él en la opción previa de un *modelo de desarrollo equilibrado* y propio de una economía de mercado (recuérdese su apoyo en, por ejemplo, el Plan Monnet francés), que presenta explícitamente como primer móvil el intento de *integrar* la economía española con la de los países iberoamericanos y con la economía mundial, y que ofrece un ensamblaje definido de *finés y medios* y establece como *metas* del mismo «el mantenimiento de la tasa de incremento del producto nacional, y la intensificación de las inversiones para recuperar los retrasos existentes».⁵¹

Para concluir diremos que el trabajo se dio a conocer en medio de una bien orquestada campaña publicitaria y ello con el ánimo de que el mismo constituyera intencionalmente la *base real, en término de pautas*, del plan de desarrollo económico que los grupos más conscientes del capitalismo español comenzaban a reclamar. Y a pesar de las deficiencias técnicas y metodológicas, que a través de críticas devastadoras⁵² se le imputaron, aquéllas no invalidan la intencionalidad que subyace en su formulación. Junto a esta consideración de fondo es de justicia estar de acuerdo con París Eguilaz cuando señala que el trabajo «tiene el mérito de ser el primer intento que se realiza en España de aplicar al estudio del desarrollo económico español un método fundado en los modelos dinámicos, teniendo en cuenta las variaciones en períodos sucesivos de las principales magnitudes globales macroeconómicas».⁵³

5. Otros antecedentes

Aun sin la extensión y profundidad de los dos trabajos últimamente reseñados se manifiestan, en los años cuarenta y cincuenta, una serie de autores que, preocupados por los problemas del desarrollo de la economía española, reclaman, de una u otra forma, la planificación del mismo. Cabe destacar entre

50. Cf. *Ibidem*, pp. 87-184.

51. *Ibidem*, p. 25.

52. Vid. Juan VELARDE, *op. cit.*, pp. 219-224. Más que devastadora su crítica puede considerarse como ridiculizadora, aunque opino que no se enfrenta al fondo de la opción propuesta sino, más bien, a los aspectos formales referidos a una deficiente confección técnica.

53. Cf. Higinio PARÍS EGUILAZ, *Factores del desarrollo económico español*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto «Sancho de Moncada», Madrid, 1957, p. 401.

ellos a París Eguilaz, que estima indispensable un cierto grado de programación,⁵⁴ Castañeda, que juzga «conveniente en la actualidad» la planificación⁵⁵ e, incluso, Fuentes Quintana.⁵⁶ Junto a estas admoniciones fueron apareciendo una serie de escritos⁵⁷ que se fueron encargando de diluir el fantasma que podía representar el término planificación y de descifrar los «misterios» que el concepto encerraba. Todo ello contribuyó a crear el clima adecuado para iniciar el proceso planificador de la economía española sin peligro de provocar traumas entre la clase dominante española.

IV. ANTECEDENTES PRÓXIMOS EN LA NORMATIVA ECONÓMICA

De 1900 a 1960 tienen lugar en España importantes experiencias planificadoras en el terreno político-administrativo. Sobresalen entre las mismas las que se desarrollan en el transcurso de dos períodos temporales bien definidos: la II República y la década de los cincuenta. A partir de esta periodificación aproximada, en la que se enmarcará nuestro análisis, detectaremos experiencias de *planificación sectorial*, agraria e industrial en la II República y servicios en la década de los cincuenta, y de *planificación regional* en esta última.

Si bien las actuaciones que estudiaremos son, a nuestro entender, las más significativas y en nuestra intención no se encuentra el propósito de analizar detallada y exhaustivamente todo el elenco de experiencias, parece justo hacer referencia ahora, y a modo de preámbulo, a la legislación en materia de aguas. Comprende ésta (en base, sobre todo, al Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1902 —o Plan de Riegos de Gasset—, Plan Extraordinario de 1916 y, más sistemáticamente en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de

54. Cf. *Ibidem*, pp. 409 ss. Aun cuando París enfatiza que sus propuestas tienen una «significación completamente opuesta a la autarquía», no se atreve a calificarlas como «un plan económico, en el sentido riguroso de esta palabra» ya que dicha propuesta constituye un problema político que le trasciende. De este tema se ocupa también el autor en otra de sus obras: *El plan económico en la sociedad libre. Perspectivas de un plan para España*.

55. Cf. José CASTAÑEDA, «Teoría y política del desarrollo económico», discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1958, pp. 73 s.

56. En VELARDE, *op. cit.*, pp. 516-518, aparece una glosa al ciclo de conferencias que bajo el título de *La economía española ante el problema de su desarrollo*, pronunció el profesor Enrique FUENTES QUINTANA en el Colegio Mayor Jiménez de Cisneros en Madrid y donde se manifiestan sus inquietudes al respecto.

57. Valga como muestra de lo que afirmamos la aparición de los siguientes artículos, en los que el lector interesado podrá detectar un talante descriptivo y casi vulgarizador: Juan SARDÁ, «En torno a la planificación económica», en *Moneda y Crédito*, núm. 27, diciembre 1948, pp. 3-17; Gonzalo PÉREZ DE ARMIÑÁN, «La planificación y el sistema de precios», en *Anales de Economía*, núm. 39, julio-septiembre 1950, pp. 235-264; José Ramón LASUÉN, «Países en vías de industrialización y programas de desarrollo económico», en *Anales de Economía*, núm. 64, agosto 1957, pp. 325-369. En un plano jurídico-político administrativo merecen citarse: SÁNCHEZ AGESTA, «Planificación económica y régimen político», en *Revista de Administración Pública*, núm. 3, 1950, pp. 29-40; J. L. VILLAR PALASÍ, *Administración y Planificación*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952; Manuel FRAGA IRIARNE, «Planificación y orden jurídico», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 80, 1955; etc.

1933 y el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1940) una serie de aproximaciones (parciales y diluidas) a lo que venimos en considerar planificación regional, ya que «implica un enfoque económico ligado a la consideración de cuencas hidrográficas españolas»,⁵⁸ si bien más que planes coordinados se trata de lista de proyectos posibles o deseables. Añadamos, aunque sea a mero título de mención, que también en el campo de lo que venimos a considerar planificación regional, si bien sería más preciso denominarla *provincial*, se elaboran a partir de 1946 los Planes provinciales de Ordenación Económico-Social que encontrarán una revitalización sancionada ya jurídicamente en la Ley de 26 de diciembre de 1957, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para el bienio económico 1958-1959, en cuyo preámbulo y artículo 16 se regulan, en sus líneas básicas, los Planes Provinciales de Obras y Servicios.⁵⁹ Hecha esta doble referencia, pasemos ahora al análisis de las experiencias que consideramos centrales.

1. Antecedentes en la II República

Hemos ya clasificado los mismos dentro del ámbito de la planificación sectorial. A continuación nos referiremos dos experiencias clave: en el sector agrario la Ley de Reforma Agraria de 1932 y en el industrial el «Decret de Collectivització i control de la indústria i el comerç a Catalunya», de 1936.

a) Ley de Bases de la Reforma Agraria, 1932

El 15 de septiembre de 1932 se promulga la Ley de Reforma Agraria.⁶⁰ No es de nuestra incumbencia realizar un estudio crítico en torno a los errores técnicos de su confección, la interpretación restrictiva de sus ejecutores o el fracaso de su aplicación, facetas suficientemente analizadas por diversos autores.⁶¹ Tan sólo deseo poner de relieve que, en esta Ley, se desarrollan y recogen en nuestro derecho positivo diversos aspectos de

58. Vid. Rafael MARTÍNEZ CORTIÑA, «Experiencias de desarrollo regional», en *Anales de Economía*, núms. 5-8, enero-diciembre 1970, p. 88; sobre el papel que en este terreno jugaron las Confederaciones Hidrográficas españolas, creadas en 1926, se ha llegado a formular apreciaciones un tanto entusiásticamente exageradas y patrióticas. Así, MARTÍN LOBO, en su artículo «Realidad y perspectiva de la planificación regional en España», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 34, abril-marzo de 1961, p. 99, llega a afirmar que las Confederaciones «vienen a ser así el primer organismo del mundo específicamente dedicado a lo que ahora venimos llamando Planificación Regional, de lo que podemos y debemos enorgullecernos legítimamente como españoles».

59. Vid. MARTÍN LOBO, *art. cit.*, p. 101; PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Doce años de Planes Provinciales*, Imprenta Nacional del BOE, Madrid, 1970, y BALLESTER ROS, «Doce años de Planes Provinciales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 167, julio-septiembre 1970, pp. 459-477. Al crearse por Decreto de 21 de enero de 1946 y Ley de 18 de diciembre del mismo año, la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, se le encargó la confección de los Planes provinciales de Ordenación Económico-Social. Pero éstos no tuvieron más que carácter de meros estudios sobre las necesidades y posibilidades de cada provincia y sólo en algunos casos sirvieron de pautas, por ejemplo en el caso de Badajoz, a futuros planes de actuación efectiva.

60. Vid. el *Diario de Sesiones de las Cortes Españolas*, 233, de 19 de septiembre de 1932.

61. Entre los últimos análisis formulados en torno a la Ley de Reforma Agraria de 1932 des-

aquel «*amplio plan* de reformas» que, teniendo por epicentro la *reforma agraria*, vimos preconizaba en 1931 Pascual Carrión. En este sentido podemos afirmar que la ley, siguiendo las pautas marcadas en 1931 por el Proyecto de la Comisión Técnica Agraria,⁶² constituye un verdadero *plan a largo plazo, de acción agraria*. La Ley no sólo se plantea alcanzar un objetivo social a través de la instrumentación de un sistema de expropiaciones (base 5.^a), compensaciones (base 8.^a) y distribución de tierras (base 12.^a), sino también reestructurar el sistema productivo vigente en el campo. De ahí que se ocupe, entre otras cosas, de cuestiones como las formas y normas de explotación (base 17.^a) financiación a través de la creación de organismos de créditos adecuados (base 18.^a), planes de colonización (base 19.^a), capacitación profesional (base 23.^a), etc. También se ocupa de garantizar el control y ejecución de su puesta en práctica, estableciendo, a este fin, la constitución del Instituto de Reforma Agraria (base 3.^a), las Juntas provinciales agrarias (base 10.^a) y las Comunidades de campesinos (base 4.^a). Son todos estos elementos los que hacen afirmar a Malefakis que «la ley de septiembre no se limitaba a disponer la redistribución de las tierras de las grandes fincas. Al mismo tiempo volvía a afirmar el compromiso hecho por el gobierno provisional de proceder a otras reformas estructurales básicas»⁶³ y los que a nosotros nos deben permitir calificar de «antecedente de la planificación de los años sesenta» a esta Ley que se manifiesta con una intención reformadora omnicompreensiva y se estructura dentro de una perspectiva dinámica.

b) «Decret de Collectivització i control de la indústria i el comerç a Catalunya», 1936

El 24 de octubre de 1936 fue promulgado por el gobierno de la Generalitat de Catalunya el decreto denominado de «Collectivització i control de la indústria i el comerç a Catalunya».⁶⁴ Sin detenernos a analizar el marco político-institucional en que aparece, y que le condiciona, ni los decretos posteriores que le completan, vamos a fijarnos en los aspectos más significativos para nuestra intención.⁶⁵

tacan: José LÓPEZ DE SEBASTIÁN, *Política Agraria en España 1920-1970*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1970, pp. 59-73; Edward MALEFAKIS, *Reforma Agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 243 ss. y Pascual CARRIÓN, *op. cit.*, en nota 27, pp. 113-141. El lector interesado en el tema podrá encontrar una guía bibliográfica seleccionada al respecto en la obra de Malefakis, pp. 503-513.

62. Vid. CARRIÓN, *op. cit.*, en nota 26, pp. 421-432 y *op. cit.*, en nota 27, pp. 115-118.

63. MALEFAKIS, *op. cit.*, p. 274.

64. Vid. GENERALITAT DE CATALUÑA, *Decret de Collectivitzacions*, Edicions de la Conselleria d'Economia, Barcelona, 1936.

65. Para un análisis, casi nos atreveríamos a decir que exhaustivo, de la Política económica y el marco político e institucional de 1936 a 1939 en Cataluña véase José M.^a BRICALL, *Política Económica de la Generalitat*, Edicions 62, Barcelona, 1970. Es esta obra la edición corregida y ampliada de la tesis que el autor presentó el año 1968 para la colación del grado de doctor en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, bajo el título de *La industria catalana durante los años 1936-1938*. A esta última nos remitiremos en nuestras referencias y citas.

El decreto pretendía institucionalizar y reglamentar el proceso, ya abierto, de colectivización y control obrero en las empresas, a la vez que establecer el esquema de una estructura productiva propia de economía planificada en transición al socialismo. En efecto, en la exposición de motivos, el decreto constata que se hace necesario «organitzar la producció, orientant-la en el sentit que l'únic beneficiari ha d'ésser la collectivitat, el treballador, al qual correspondrà la funció directiva del nou ordre social». Para ello es imprescindible sustituir la propiedad individual de los medios de producción por la colectiva, excepto en el campo de la pequeña industria. Así se distingue (en el artículo 1.º) entre empresas colectivizadas, cuya gestión y control incumbe a los trabajadores a través del «Consell d'Empresa», y empresas privadas, cuya dirección incumbe al propietario aun con la limitación que supone el derecho de fiscalización que se otorga al «Comité Obrero de Control». Las empresas colectivizadas debían agruparse por ramas y sectores, artículo 29; que serían *dirigidas planificadamente*, por los «Consells d'Indústria», cuyo funcionamiento y competencia venía regulado en los artículos 24 al 28 del decreto. A los Consells se les confería la capacidad de establecer verdaderos *planes por ramas*, que tenían carácter vinculante para todas las empresas del ramo. Ello se formula de manera nítida en el artículo 25 del Decreto. Y es tan clarificador al respecto dicho artículo que creo útil transcribirlo íntegramente: «Article 25: Els Consells Generals d'Indústria formularan els plans de treball de la respectiva indústria amb caràcter general, orientant els Consells d'Empresa en llurs funcions, i a més, tindran cura de: regular la producció total de la indústria; unificar els preus de cost en allò que sigui possible, per tal d'evitar la competència; estudiar les necessitats generals de la indústria; estudiar les necessitats del consum dels seus productes; examinar les possibilitats dels mercats peninsulars i estrangers; observar, així mateix, la marxa global de la indústria i fixar en cada cas els límits i el ritme de la producció per a cada mena d'article; proposar la supressió de fàbriques o llur augment, segons les necessitats de la indústria i del consum, o bé la fusió de determinades fàbriques; proposar la reforma de determinats mètodes de treball, de crèdit i de circulació de productes; suggerir modificacions en els aranzels i en els tractats comercials; organitzar Centrals de venda i d'adquisició d'utilitatge i de matèries primeres; gestionar determinats afers amb les indústries d'altres llocs de la península o de l'estranger; gestionar facilitats bancàries i creditícies; organitzar mancomunadament laboratoris d'assaigs tècnics; formular estadístiques de producció i consum; tendir a la substitució de les matèries de procedència estrangera per altres de nacionals. A més, els Consells Generals d'Indústria podran estudiar i adoptar les mesures que creguin necessàries i d'interès per al millor desenvolupament de la tasca que els està confiada».

Aunque la que aquí se inicia sea una experiencia planificadora de *corta duración*, limitada a Cataluña y entretejida por *planes parciales* elaborados por *órganos planificadores* (los Consells Generals d'Indústria, insuficientemente

coordinados),⁶⁶ creo perfectamente justificado afirmar que en la misma se ofrecen los elementos suficientes como para detectar en ello el inicio de un verdadero y *real proceso planificador*. Se trata de la primera experiencia, dentro del Estado español, que merece este calificativo. Proceso que, es preciso añadir, se desarrolla hasta la remodelación de un tipo de *economía planificada-mente dirigida*. Como señala Bricall, «esta evolución vendría señalada por la instauración progresiva como órgano no sólo de coordinación sino también de dirección de los «Consells Generals d'Indústria» a partir de octubre de 1937 y la creación de la «Caixa de Crèdit Industrial i Comercial» a fines de 1937. Pero especialmente por la intervención más decidida de la Generalitat en las industrias hasta llegar a la instauración de una *auténtica economía dirigida*, en virtud del «Decret d'Intervencions especials» de 20 de noviembre de 1937 cuya aprobación debe considerarse de tanta trascendencia como el propio «Decret de Collectivititzacions».⁶⁷

2. Antecedentes en la Planificación Sectorial

Aunque de forma casi precipitada, es necesario hacer una referencia a los diversos planes que desde 1945 a 1958 se pusieron en marcha en el sector Servicios. Nos referiremos a ellos y estableceremos una rápida valoración de los mismos.

Para resolver las urgentes necesidades del *transporte por ferrocarril*, derivadas de un proceso de reconstrucción insuficiente, se elaboró en 1945 un Plan Quinquenal de Reconstrucción que, fracasado en su ejecución, llevó a la Renfe a confeccionar un nuevo Plan General de Reconstrucción, que a su vez exigió una reforma en 1952 y otra en 1955.⁶⁸ Este proceso se completa en 1958 con un nuevo Plan Quinquenal de Modernización que trazándose como objetivos fundamentales la seguridad del servicio, aumento de la capacidad de tráfico y economías en los gastos de explotación, se inserta en el Programa de Ordenación de las Inversiones de 1959.⁶⁹ Similares razones que en el caso anterior, motivaron que, para resolver los problemas del *transporte por carretera*, se elaborara el Plan de Modernización, aprobado por la

66. Hasta tal punto que BRICALL, *op. cit.*, p. 248, afirma que «La ordenación del sector industrial en conjunto no fue objeto de un plan explícito que programase las medidas a tomar por parte del gobierno... y la confrontación de la producción con la demanda, se verificó a través del mercado, aun cuando el gobierno fue acelerando su acción interventora al avanzar la guerra». No obstante, opino que la primera parte de su aserto se contradice parcialmente con sus mismas palabras de la página 209, cuando habla de «una auténtica economía dirigida» ya a partir del 20 de noviembre de 1937. Y la segunda parte parece un tanto atrevida si analizamos detenidamente el contenido del artículo 25 del Decret, transcrito más arriba. Y curiosamente no reproducido por Bricall dentro del texto de su tesis.

67. *Ibidem*, p. 209.

68. A este respecto véase INSTITUTO DE CULTURA HISPÁNICA, *op. cit.*, fascículo IV-a: «Ferrocarriles».

69. Vid. Renfe, *Plan de Modernización*, Madrid, 1958 y O.C.Y.P.E., «Programa Nacional de las Inversiones 1959», en *Documentación Económica*, núm. 3, Imprenta Nacional del B.O.E., Madrid, 1959, p. 50 s.

Ley de 18 de diciembre de 1950.⁷⁰ Finalmente, el Instituto Nacional de la Vivienda elaboró un plan quinquenal de *construcción de viviendas* de renta limitada y de tipo social, el Plan Nacional de la Vivienda, aprobado por Decreto de 1 de julio de 1955.

Como características fundamentales de los planes enunciados podemos delimitar las siguientes. Todos ellos se dirigen a solventar agudos problemas de insuficiencia infraestructural, derivados fundamentalmente de una deficientísima labor en los años siguientes a la guerra civil. Se trataba, sobre todo en ferrocarriles y carreteras, de establecer la normalidad anterior y remediar las necesidades más urgentes. Todos ellos, más que como planes, se configuran como proyectos de actuación urgente: después de establecer un balance de necesidades y disponibilidades se traza un programa, delimitado temporalmente, en el que se han definido cuantitativamente las metas a alcanzar y el coste de su consecución. Y aquí precisamente radicará el origen del fracaso de su ejecución. Esta característica también común, proviene, por una parte, de inadecuados cálculos en la previsión de costes (al diferir la evaluación real de precios y salarios de la esperada) y, por otra, de insuficiencias de recursos reales y dificultades de financiación no previstas. Estos defectos y errores en las técnicas de elaboración de los mismos no los invalidan en su significado, antes bien nos ponen de manifiesto la aparición de un primer y serio intento de *programación dinámica aplicada* al desarrollo de la economía española.

3. Antecedentes en la planificación regional

Habiéndonos referido ya, a título de mención, a la normativa que desarrolló los llamados Planes Hidráulicos y Planes Provinciales, dotados de una configuración específica que nos obligaba a incluirlos dentro del campo de la planificación regional, vamos ahora a centrar nuestra atención en las que consideramos como las tres experiencias más relevantes en el período estudiado: el Plan Badajoz, el Plan Jaén y los Planes de Hierro y Fuerteventura.

a) El Plan Badajoz, 1952

Dos son a mi juicio los factores determinantes del Plan Badajoz. Por una parte el nuevo giro que, a partir de la Ley de Bases para la Colonización de Grandes Zonas de 26 de diciembre de 1939 y de la creación en octubre de dicho año del Instituto Nacional de Colonización, se da a la Política agraria. En efecto, de la política que informa la Reforma Agraria del 1932 y tiende hacia la redistribución de la tierra, vía expropiaciones, se pasa a otra cuyo objetivo central reside en incrementar la productividad agraria a través de la puesta en riego, ordenación y colonización de las deno-

70. Vid. INSTITUTO DE CULTURA HISPÁNICA, *op. cit.*, fascículo IV-b: «Carreteras».

minadas «grandes zonas regables». Por otra parte, es también factor determinante la situación de extremo atraso y penuria en que se encontraba la provincia de Badajoz en 1950.⁷¹ Todo ello motiva que por Orden de la Presidencia de Gobierno de 11 de septiembre de 1951 se cree una Comisión Técnica Mixta para elaborar un Plan Coordinado de Obras de Colonización, Industrialización y Electrificación de las Vegas regables del Guadiana en la provincia de Badajoz, que, elevado a Cortes, fue aprobado por la Ley de 7 de abril de 1952. Pasemos a analizar su estructura interna, su estructura orgánica, su filosofía y su alcance.

¿Cuál es la estructura interna? «El Plan es —señala López Santamaría—, una completa norma para el desarrollo de diversas acciones que, con variedad de *medios*, van a conjugarse durante catorce años, con un *fin inmediato*: desarrollar la economía de la provincia..., y, como *fin último*, atacar en su raíz el viejo problema social del campo extremeño.»⁷² Las acciones que se instrumentan son, en síntesis: regulación del río Guadiana a través de diversas obras hidráulicas, la transformación de tierras de secano en regadío, la colonización de la zona transformada, la repoblación forestal, la transformación de las comunicaciones, la industrialización de los productos de la zona regable (a través, en este caso, de la iniciativa privada) y la electrificación. En la misma ley se programa y aprueba la financiación estatal prevista para desarrollar esta serie de acciones. Nos encontramos, pues, ante un programa en el que se estructura un conjunto de fines y medios interrelacionados.

¿Cuál es la estructura orgánica del Plan? La Ley crea una estructura específica, estableciendo órganos de dirección (Comisión Permanente dependiente de la Presidencia de Gobierno), de coordinación (Comité de Coordinación y Gestión) y de gestión (Secretario Gestor). «De esta forma —señala Baena—, se perfila una importante distinción entre los órganos ejecutores del Plan y los órganos verdaderamente planificadores que se limitan a coordinar las iniciativas e impartir las directrices oportunas. La distinción es importante porque... constituye un antecedente de lo que había de ocurrir después en el caso de la planificación nacional.»⁷³

¿Cuál es su filosofía? En opinión de Velarde es la que emana del pensamiento de José Antonio, «siendo dicho Plan —dice— una consecuencia prác-

71. Cf. Francisco LÓPEZ SANTAMARÍA, «El Plan Badajoz. Antecedentes, contenido y ensayo sobre sus efectos», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 6, marzo 1954, pp. 45-82. En este trabajo se puede constatar, con datos de 1950, que el 1,8 por ciento de la población disponía del 18,5 por ciento de la renta provincial anual, mientras que el 80 por ciento disponía del 43 por ciento. El promedio diario de braceros en paro se estima en 22.381 sobre una población activa agropecuaria disponible de 150.000 personas. Datos de este calibre, afirma el autor, hacen exclamar a Franco en la visita que en 1945 realiza a Badajoz que esta provincia «es la que tiene más hondo problema de todas las provincias españolas» y que venía «a anunciar... que vamos a empezar la obra de su redención» (!-!).

72. *Ibidem*, p. 62. El subrayado es mío.

73. BAENA DEL ALCÁZAR, *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Tecnos, Madrid, 1966, p. 340. Véase también Juan de CASTILLA, «El Plan Badajoz y su desarrollo en el período 1952-62», en *De Economía*, núms. 78-79, abril-septiembre de 1963, pp. 309-334.

tica de la doctrina falangista». ⁷⁴ Sin embargo, para Siguan «queda claro que la doctrina falangista, al menos en la política agraria al convertirse en programa estatal, ha quedado considerablemente suavizada, suavización que puede interpretarse como un compromiso». ⁷⁵ A mi entender queda claro que la filosofía del Plan Badajoz se enmarca en los presupuestos que al inicio del análisis calificábamos de «factores determinantes».

Y, finalmente, ¿cuál es su alcance y sentido? ¿Se encuentran en el Plan Badajoz los elementos suficientes como para considerar que implica un proceso real de Planificación? ¿Se le puede considerar como la primera experiencia planificadora en España en el más estricto sentido del término? A estas preguntas han intentado contestar diversos autores, pudiéndose distinguir dos posiciones predominantes y antagónicas. Un grupo de autores, entre los que destacan Campos Nordman, ⁷⁶ Martín Lobo ⁷⁷ y López Santamaría, ⁷⁸ opina taxativamente que el Plan Badajoz es el primer ejemplo, en España, de verdadera planificación económica, incluso en el aspecto técnico, llegando a afirmar este último autor que «el Plan Badajoz no es, como se aprecia en su examen, una simple medida de urgencia a base de obras públicas destinadas a absorber mano de obra inactiva; ni es tampoco un plan de parcelaciones en gran escala en terrenos puestos en riego. Es más complejo que todo eso..., en suma, pretende la transformación de la estructura económica y social de la provincia para lograr la paz y el bienestar social de sus habitantes... [Y] para lograr este alto objetivo el gobierno realiza su primera acción orgánica y planificadora de la economía en una región». ⁷⁹ Por el contrario, autores entre los que destacan Moulias, ⁸⁰ Armando de Miguel ⁸¹ y López Sebastián ⁸² rechazan esta significación, afirmando taxativamente este último que «el Plan Badajoz ha sido un gran proyecto de colonización y transformación global de una región, pero no ha sido un plan de desarrollo regional. Un plan de este tipo se entrelaza con la política económica influyendo en otras

74. Cf. Juan VELARDE FUERTES, *El nacional-sindicalismo cuarenta años después*, Editora Nacional, Madrid, 1972, p. 269.

75. Cf. Miguel SIGUAN, *Colonización y Desarrollo Social. Estudio en el marco del Plan de Badajoz*, Presidencia del Gobierno, Instituto Nacional de Industria, Madrid, 1963, p. 38.

76. Cf. CAMPOS NORDMAN, «Notas sobre la planificación económico-social de Badajoz», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 14, enero-marzo 1956.

77. Cf. Manuel MARTÍN LOBO, «Realidad y perspectiva de la planificación regional en España», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 34, enero-marzo, 1961, pp. 91-124. Véase también su obra en colaboración con Luis GARCÍA DE OTEIZA, *El Plan de Badajoz*, Presidencia del Gobierno, Instituto Nacional de Industria, Madrid, 1958.

78. Cf. Francisco LÓPEZ SANTAMARÍA, art. cit.

79. Cf. *Ibidem*, p. 66. El subrayado es mío.

80. Cf. Jean MOULIAS, *Un exemple étranger de planification regionale: Le Plan de Badajoz*, Institut d'Études Politiques, París, 1958. Con la posición de Moulias polemiza Martín Lobo en el art. cit. en nota 77.

81. Armando de MIGUEL y Juan SALCEDO, *Dinámica del desarrollo industrial de las regiones españolas*, Tecnos, Madrid, 1972, pp. 267 s.

82. Cf. José LÓPEZ SEBASTIÁN, *op. cit.*, en nota 61, pp. 318-336, donde destacando la función colonizadora del Plan establece un curioso paralelismo entre el mismo y la experiencia colonizadora llevada a cabo en Sierra Morena por los ministros de Carlos III, en el siglo XVII.

zonas y relacionándose con ellas a través de múltiples conexiones. Cada inversión y cada proyecto se planean a escala macroeconómica y se tiene en cuenta cómo van a influir las nuevas actividades en el sistema económico general».⁸³ Y esto, a juicio del autor, es lo que no ocurre en el Plan Badajoz. En mi opinión, mucho más cercana a este último grupo, en el mismo no se dan los elementos suficientes como para poder calificarlo de auténtica planificación regional ya que en su vertiente social no persigue una modificación estructural plena, en su vertiente económica se abandonan las acciones programadas en el sector industrial a la iniciativa privada y en el aspecto espacial se refiere y limita a una «zona regable» más que a una región socio-económica. Y formulo estas observaciones aún sin entrar en el análisis de su confección técnica.

Para concluir diremos que, a pesar de las reservas que sobre su especificidad como *plan* hemos señalado, la experiencia analizada no sólo contiene suficientes elementos configuradores de lo que venimos considerando como «antecedentes» sino que además va a ser el intento más determinante de la futura planificación regional española.

b) El Plan Jaén, 1953

Por ley de 17 de agosto de 1953 se aprueba el Plan Jaén. No entraremos en su análisis detallado ya que las características esenciales del mismo son similares a las analizadas en el Plan Badajoz, con la salvedad de dos peculiaridades. La primera se refiere a su estructura interna. En ella detectamos un mayor énfasis en los objetivos de industrialización. Y es que la finalidad del Plan Jaén «era, entre otros objetivos, dotar a la provincia de un núcleo de industrias que corrigiera los graves peligros que planteaba su estructura y promoviera al mismo tiempo la transformación de los productos agrícolas de las nuevas zonas regables».⁸⁴ La no consecución, en el plazo previsto, de los fines programados en este terreno, motivó la prórroga del Plan, dictada por Decreto-ley de 16 de febrero de 1965, hasta el 31 de diciembre de 1967. Este énfasis industrializador origina a su vez una peculiaridad en su estructura orgánica: la creación de un Patronato Pro-Industrialización.

c) Los Planes de Hierro y Fuerteventura, 1956

Establecidos por la ley de 12 de mayo de 1956, «reproducen las líneas esenciales de los Planes Badajoz y Jaén»,⁸⁵ si bien no existe en su estructura orgánica la figura de secretario gestor y el ámbito espacial de su aplicación corresponde a una delimitación insular y no provincial.

83. Cf. *Ibidem*, p. 318. El subrayado es mío.

84. Cf. Antonino GARCÍA FERNÁNDEZ, «El Plan Jaén», en *De Economía*, núm. 94, octubre-diciembre 1966, p. 695.

85. Cf. BAENA DEL ALCÁZAR, *op. cit.*, p. 345.

d) Otras experiencias

Entre las realizaciones que, aun sin entidad similar a las arriba descritas, merecen enumerarse destacan: ⁸⁶ a) en el ámbito de la Planificación sobre la base de los regadíos, los Planes de Grandes Zonas Regables (Valmuel, Bárdenas, Alto Aragón, Alberche, etc.) que por Ley de 26 de diciembre de 1958 se articulan de forma análoga a los de Badajoz y Jaén; b) en el ámbito de la planificación urbanístico-turística, y con la coordinación de varios ministerios, por Decreto de 7 de marzo de 1958 se promueve el Plan de Ordenación y Desarrollo de la Costa del Sol (Málaga); c) en el marco, y bajo la dirección y tutela de un solo Ministerio, se promueve el Plan de Expansión Agraria de la Coruña por Orden del Ministerio de Agricultura del 25 de noviembre de 1958 y el Plan de Revalorización Agraria del Valle de Amblés (Ávila) por Orden del Ministerio de Agricultura de 29 de julio de 1959.

*Facultad de Ciencias Económicas.
Universidad de Barcelona.*

86. El esquema y enumeración de experiencias que expongo en este apartado sigue las pautas marcadas por MARTÍN LOBO, *op. cit.*, p. 111.